Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5933**
17. Wahlperiode 25. 05. 2011

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Jerzy Montag, Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, Dr. Konstantin von Notz, Wolfgang Wieland, Joseph Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes – Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten

A. Problem

Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarates gegen Korruption fordern die Signatarstaaten auf, die Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern und Abgeordneten konsequent unter Strafe zu stellen. Die geltende Regelung der Abgeordnetenbestechung in § 108e des Strafgesetzbuchs (StGB) wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Dadurch wird die Bekämpfung der Korruption geschwächt und das Ansehen Deutschlands in der Welt beschädigt.

Die Vorschrift ist seit ihrer Einführung als völlig unzureichende und symbolische Regelung kritisiert worden, weil sie wesentliche Tätigkeiten von Abgeordneten in den Parlamenten – jenseits der Abstimmungen – nicht erfasse. Auch der Bundesgerichtshof – Urteil vom 9. Mai 2006 (5 StR 453/05) – hat den Gesetzgeber deshalb aufgefordert, in diesem Bereich eine Erweiterung der Strafbarkeit vorzusehen. Änderungsbedarf ergibt sich auch vor dem Hintergrund, dass nach Artikel 2 § 2 des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (IntBestG) die Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer Mandatsträger in einem wesentlich größeren Maße als bei deutschen Abgeordneten strafbar ist.

B. Lösung

Der Vorschlag weitet die Strafbarkeit nach § 108e StGB aus, soweit dies zur Erfüllung der von Deutschland eingegangenen internationalen Verpflichtungen notwendig ist. Die Ausgestaltung des Tatbestandes berücksichtigt auch die Wertungen des Abgeordneten- und des Parteiengesetzes und der Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie seiner Geschäftsordnung.

C. Alternativen

Der neue Tatbestand ersetzt den bisherigen § 108e StGB. Abweichend hiervon hätte die neue Bestimmung auch ergänzend zum bisherigen Tatbestand gesetzt werden können. Ein materieller Gewinn wäre hiermit jedoch nicht verbunden, da der neue Tatbestand auch alle Sachverhalte erfasst, die bereits bisher strafbar waren.

D. Kosten

Den Ländern könnten Mehrkosten entstehen; jedoch nur, wenn es vermehrt zu Strafverfahren in diesem Bereich kommen sollte. Die genaue Höhe der Kosten lässt sich insoweit nicht prognostizieren.

Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes – Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuchs

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch … (BGBl. I S. …), wird wie folgt geändert:

§ 108e wird wie folgt gefasst:

„§ 108e
Bestechlichkeit und Bestechung der Mitglieder von Volksvertretungen

(1) Wer als Mitglied

1. einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände oder
2. eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates, des Europäischen Parlaments oder einer parlamentarischen Versammlung einer sonstigen internationalen Organisation einen rechtswidrigen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er in Ausübung seines Mandates in der Volksvertretung oder im Gesetzgebungsorgan eine Handlung zur Vertretung oder Durchsetzung der Interessen des Leistenden oder eines Dritten vornehme oder unterlasse, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer einem Mitglied

1. einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände oder
2. eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates, des Europäischen Parlaments oder einer parlamentarischen Versammlung einer sonstigen internationalen Organisation einen rechtswidrigen Vorteil für dieses oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er in Ausübung seines Mandates in der Volksvertretung oder im Gesetzgebungsorgan eine Handlung zur Vertretung oder Durchsetzung seiner oder eines Dritten Interessen vornehme oder unterlasse.

(3) Ein rechtswidriger Vorteil liegt vor, wenn seine Verknüpfung mit der Gegenleistung als verwerflich anzusehen ist.

(4) Einem Mitglied im Sinne der Absätze 1 und 2 steht eine Person gleich, die sich um ein Mandat in einer Volksvertretung oder einem Gesetzgebungsorgan bewirbt.

(5) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach den Absätzen 1 bis 3 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 25. Mai 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuchs)

Allgemeines

1. Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates vom 27. Januar 1999, das Deutschland bisher ohne Ratifizierung am 27. Januar 1999 gezeichnet hat, verlangt Strafvorschriften gegen Amtsträger, die bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben bestechen oder sich bestechen lassen. Den Amtsträgern sind in dem Übereinkommen alle Mitglieder von öffentlich-rechtlichen Körperschaften gleichgestellt, die Gesetzgebungsbefugnisse ausüben.

Gleiches gilt für das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 9. Dezember 2003, das Deutschland bisher ohne Ratifizierung am 9. Dezember 2003 gezeichnet hat, welches für die Bestechung und Bestechlichkeit von Amtsträgern in Ausübung ihrer Dienstpflichten eine Bestrafung fordert. Das Übereinkommen zählt zu Amtsträgern auch alle Personen, die durch Wahlen ein Amt im Bereich der Gesetzgebung erhalten haben.

Eine wortwörtliche Übertragung in deutsche Strafnormen stößt auf erhebliche Schwierigkeiten, weil nach deutschem Rechtsverständnis Mitglieder von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die Gesetzgebungsbefugnisse ausüben, oder Personen, die durch Wahlen ein Amt im Bereich der Gesetzgebung erhalten haben, keine „Dienstpflichten“ ausüben oder „Amtsaufgaben“ erfüllen. Das Grundgesetz bestimmt für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, dass sie Vertreter des ganzen Volkes sind, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (Artikel 38 des Grundgesetzes – GG). Abgeordnete üben in den Volksvertretungen und Gesetzgebungsorganen ihr jeweiliges freies Mandat aus.

Der Vorschlag eines neu gefassten § 108e StGB benennt deshalb als zentrales Anknüpfungsmerkmal einer Handlung, an die sich eine mögliche Strafbarkeit knüpfen könnte, die Ausübung des Mandats in einer Volksvertretung oder einem Gesetzgebungsorgan.

Der deutsche Gesetzgeber konnte sich zwar dazu durchringen, die Bestechung ausländischer Abgeordneter im Inland unter Strafe zu stellen (Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung – IntBestG – vom 10. September 1998). Inländische Abgeordnete werden aber lediglich in Fällen des Stimmenkaufs und -verkaufs bestraft und sind somit weitgehend von der Bestrafung wegen Bestechlichkeit ausgenommen. Die sich daraus ergebende Ungleichgewichtung des Schutzes deutscher und ausländischer bestechlicher Parlamentarier ist jedoch völlig unglaubwürdig und nicht länger hinnehmbar.

2. Die Gesetzbebungskompetenz folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG.

Zur Neufassung des § 108e StGB im Einzelnen

Schutzgut der neuen Vorschrift ist eine von illegitimer Einflussnahme freie Willensbildung und -betätigung der Parlamente (siehe zur Definition der Parlamente oben die Nummern 1 und 2). Dieses Schutzgut kann nicht nur durch ein direktes Kaufen und Verkaufen von Stimmen beeinträchtigt werden. Deshalb wird der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung auf alle Handlungen in Ausübung des Mandats in einer Volksvertretung oder einem Gesetzgebungsorgan ausgedehnt.

Die Regelung der Bestechung sowie Bestechlichkeit von Abgeordneten soll weiterhin in einem gesonderten und spezifischen Straftatbestand erfolgen, da Abgeordnete nicht Amtsträgern im Sinne von § 331 ff. StGB gleichgestellt werden können. Ihre Rechtsstellung ist mit derjenigen der Beamten nicht vergleichbar. Wie bei § 331 ff. StGB ist der neue § 108e StGB aber in einen Tatbestand der Bestechlichkeit (Absatz 1) und einen der Bestechung (Absatz 2) unterteilt. In beiden Fällen wird eine konkrete Unrechtsvereinbarung vorausgesetzt (siehe genauer insbesondere zu Absatz 1). Auf eine Regelung zur Strafbarkeit des Versuchs wurde verzichtet, da die Strafbarkeit ohnehin weit vorverlagert ist (fordern, anbieten).

Zu Absatz 1

Auf Seiten von Abgeordneten ist das Fordern, sich versprechen lassen oder Annehmen eines – rechtswidrigen – Vorteils unter Strafe gestellt. Diese Handlungen treten – im Einklang mit den Regelungen in den Übereinkommen – an die Stelle des bisherigen Verkaufens der Stimme. Erfasst werden auch Konstellationen, in denen der – rechtswidrige – Vorteil an einen Dritten gehen soll, um Umgehungshandlungen zu erfassen. Dies entspricht auch den Übereinkommen. Der Vorteil muss nicht notwendigerweise rein wirtschaftlicher Natur sein.

Für Bundestagsabgeordnete ist die Entgegennahme von Vorteilen, die nach den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundetages zulässig ist, nicht rechtswidrig. So ist es rechtmäßig, Geldspenden und Zuwendungen aller Art, die für die politische Tätigkeit – unkonditioniert – zur Verfügung gestellt werden, anzunehmen. Das gilt auch für geldwerte Zuwendungen aus Anlass der Wahrnehmung interparlamentarischer oder internationaler Beziehungen oder zur Teilnahme an Veranstaltungen zur Darstellung der Standpunkte des Deutschen Bundestages oder der Fraktion. Rechtswidrig hingegen ist die Entgegennahme von Spenden unter Verstoß gegen § 25 Absatz 2 des Parteiengesetzes (PartG). Dazu gehören insbesondere Spenden, die erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden. Rechtswidrig kann die Annahme eines Vorteils im Sinne der Vorschrift also dann sein, wenn sie nicht von den Verhaltensregeln oder der gängigen Verhaltenspraxis der jeweiligen Volksvertretung, des Gesetzgebungsorgans, der parlamentarischen Versammlung oder der sonstigen internationalen Organisation in dieser oder einer ähnlichen Form anerkannt ist und ihre Verknüpfung mit der Gegenleistung als verwerflich anzusehen ist.

Zur Strafbarkeit gehört nur die Gegenleistung des Abgeordneten, die zum Mandat gehört, also in Ausübung des Mandates in der Volksvertretung oder im Gesetzgebungsorgan geleistet wird. Diese Begrenzung ist notwendig, da nur solche Leistungen erfasst werden sollen, die zum Kernbereich der Mandatsausübung gehören und deswegen das Schutzgut der freien Willensbildung und -betätigung der demokratisch-

parlamentarischen Gesetzgebungsorgane unmittelbar tangieren. Deshalb sieht der Entwurf vor, dass die zugesagte oder angebotene Handlung eine sein muss, die in Ausübung des Mandates erfolgt, wenn sich der Abgeordnete dabei nicht von seinem Gewissen und seiner politischen Überzeugung leiten lässt, sondern nur zur Vertretung oder zur Durchsetzung der Interessen eines Dritten handelt.

Damit folgt die Regelung auch dem Gedanken des § 44a Absatz 2 des Abgeordnetengesetzes (AbgG), wonach es den Abgeordneten des Deutschen Bundestages insbesondere verwehrt ist, Geld oder geldwerte Leistungen von Dritten anzunehmen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden erwartet wird. Es ist zwar den Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach § 44a Absatz 2 AbgG auch untersagt, Geld oder geldwerte Leistungen von Dritten anzunehmen, wenn eine solche Leistung lediglich ohne eine angemessene – berufliche oder sonstige – Gegenleistung gewährt wird. Es wurde aber davon abgesehen, auch diese Fälle unter Strafe zu stellen, weil § 44a Absatz 2 AbgG insoweit schon den bösen Schein möglicher illegitimer Beeinflussung von Abgeordneten ausschließen will, ohne dass eine solche vorliegt oder nachgewiesen werden kann. Strafbar bleiben jedoch Fälle, bei denen scheinbar legale Beschäftigungs- oder Auftragsverhältnisse mit Abgeordneten nur zur Abdeckung tatsächlicher konkreter Bestechungsvorgänge konstruiert werden.

Zwischen Leistung und Gegenleistung muss ein qualifizierter Unrechtszusammenhang bestehen. Dies bringt der Entwurf dadurch zum Ausdruck, dass die Gegenleistung für die konkrete zur Vertretung oder Durchsetzung der Interessen des Leistenden vorzunehmende Handlung („dafür“) gefordert oder angenommen wird oder der Abgeordnete sich dafür die Gegenleistung versprechen lässt. In der Variante des Forderns ist ein konkretes Ansinnen in Richtung einer Unrechtsvereinbarung notwendig, bei den anderen Tatbestandsvarianten das Zustandekommen einer solchen Vereinbarung. Mit dieser Regelung nimmt der Entwurf auch auf Vorschriften Bezug, die für die Annahme von Spenden durch Abgeordnete des Deutschen Bundestages gelten; mögen sie an diese persönlich oder an Dritte – zum Beispiel die politische Partei des Abgeordneten – adressiert sein. § 4 der Verhaltensregeln für Abgeordnete des Deutschen Bundestages definiert Spenden als Geldbeträge oder geldwerte Leistungen aller Art, die für die politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden. Ihre Annahme ist nach § 25 Absatz 2 Nummer 7 PartG untersagt, wenn sie erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden.

Der Entwurf sieht davon ab, die Annahme jeglicher Spenden unter Strafe zu stellen. Dies wird von den Übereinkommen nicht gefordert. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es geradezu geboten, dass sich Parteien (auch) aus Spenden finanzieren, die sie aus der Mitte der Gesellschaft erhalten. Spender lassen sich indessen zunehmend davon leiten, ob die bedachten Abgeordneten oder Parteien Auffassungen vertreten, die den ihren entsprechen und die in ihrem Interesse liegen. Würde daher zur Begründung der Strafbarkeit nicht eine spezifische Unrechtsvereinbarung gefordert, so wäre es strafbar, wenn einem Abgeordneten mitgeteilt würde, dass seine Partei eine Spende erhalte, weil er sich, wovon der Spender auch in der Zukunft ausgeht, in Ausübung seines Mandates für politische Ziele einsetzt, die den Vorstellungen des Spenders entsprechen. Gleiches würde etwa für den Abgeordneten gelten, der erläutert, er sei fest entschlossen, sich jetzt und auch künftig für bestimmte politische Ziele in Ausübung seines Mandates einzusetzen und dass es für seine Partei wichtig wäre, wenn der Spender, soweit er die politischen Ziele teilt, seine Partei auch finanziell unterstützt.

Wo also Spenden an Abgeordnete oder ihre Parteien nur allgemein wegen der bekannten politischen Ausrichtung – auch wenn diese ein konkretes Verhalten im Parlament erwarten lässt – geleistet werden, scheidet eine Anwendung des Tatbestandes aus. Damit werden die Fälle straflos gestellt, die sonst von der Rechtsprechung mit einer einschränkenden Auslegung aus dem Tatbestand ausgenommen werden müssten (vgl. zu einem kommunalen Wahlbeamten, Bundesgerichtshof, Urteil vom 28. Oktober 2004, 3 StR 301/03, NJW 2004 S. 3569), damit Widersprüche mit dem auch verfassungsrechtlich vorgegebenen System der Parteienfinanzierung vermieden werden. Die Übereinkommen gehen ebenfalls nur von der Strafbarkeit so eingeschränkter Tathandlungen aus, weil sie ebenfalls eine konkrete Unrechtsvereinbarung zur Grundlage einer Strafbarkeit machen.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift stellt das Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines – rechtswidrigen – Vorteils als Gegenleistung für eine konkrete Handlung in Ausübung eines Mandates in einer Volksvertretung oder einem Gesetzgebungsorgan unter Strafe. Im Übrigen gelten die Ausführungen zu Absatz 1 entsprechend.

Zu Absatz 3

In Anlehnung an die Systematik und Rechtsprechung zur Nötigung (§ 240 StGB) werden ausdrücklich nur diejenigen rechtswidrigen Vorteile unter Strafe gestellt, bei denen sich die Verknüpfung des Vorteils mit der Gegenleistung als besonders verwerflich darstellt. Die Übereinkommen sprechen insoweit übereinstimmend von ungerechtfertigten Vorteilen. In der Sache sollen Fälle sogenannter politischer Tausch- oder Gegenseitigkeitsgeschäfte aus der Strafbarkeit genommen werden, in denen Abgeordnete die Ausübung ihres Mandates in der Volksvertretung oder im Gesetzgebungsorgan davon abhängig machen, dass eine Gegenleistung, die sich ebenfalls als eine Ausübung des Mandates in der Volksvertretung oder im Gesetzgebungsorgan darstellt, erbracht wird. Politisches Handeln auf Gegenseitigkeit ist in der deutschen parlamentarischen Kultur grundsätzlich sozialadäquat, was nicht zuletzt Koalitionsvereinbarungen offenbaren. Es beeinträchtigt das Schutzgut – die von illegitimer Einflussnahme freie Willensbildung und -betätigung des Parlaments – nicht. Solches Handeln bleibt daher – wie beim bisherigen § 108e StGB (vgl. Tröndle/Fischer, Kommentar zum Strafgesetzbuch, 58. Auflage, § 108e Rn. 8a) – straffrei.

Zu Absatz 4

Die Regelung stellt Wahlbewerber bei der Anwendung der Absätze 1 und 2 Mandatsinhabern gleich. Andernfalls hätten Wahlbewerber im politischen Wettbewerb einen gleichheitswidrigen Vorteil, da sie sich sanktionsfrei Mittel für ihren Wahlkampf durch Zusagen über ihr späteres Verhalten als Abgeordnete verschaffen könnten.

Zu Absatz 5

Die Regelung entspricht dem bisherigen § 108e Absatz 2 StGB.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333